

Til Folketingets
Kommunaludvalg og
Retsudvalg

Kommunalreformen og retten til aktindsigt

*Af Oluf Jørgensen, afdelingsformand i forvaltningsret og informationsret,
Danmarks Journalisthøjskole, 29.april 2005*

Indledning

Nogle af de lovforslag, regeringen har fremsat for at gennemføre kommunalreformen, indeholder paragraffer, der begrænser borgernes mulighed for aktindsigt.

Eksempler på konsekvenser af de foreslåede begrænsninger i retten til aktindsigt:

1. Forældre til børn, der modtager specialundervisning, mister retten til aktindsigt i vurderinger og forslag om deres børn, der udveksles mellem kommuner, der får et forpligtende samarbejde om specialundervisning.
2. Arbejdsledige mister retten til indsigt, når vurderinger af deres arbejdsevner bliver videregivet fra Arbejdsformidlingen til et kommunalt jobcenter.
3. Skatteydere mister retten til indsigt i vurderinger og overvejelser om deres skatteforhold, der udveksles mellem den nye statslige skattemyndighed og kommunen.
4. Ansatte, der skal skifte arbejdsplads som følge af kommunalreformen, mister partsrettigheder bl.a. retten til indsigt i deres egen sag.
5. Virksomheder mister retten til indsigt i de foreløbige skøn over forureningers konsekvenser, der videresendes fra en kommunal miljømedarbejder til en anden kommune, der har ansvaret for miljøindsatsen.
6. Handicappede borgere mister retten til indsigt i notater, der bliver videresendt fra et borgerservicecenter til en anden kommune, der varetager særlige opgaver for den pågældende handicapgruppe. I et notat kan en handicappet fx være vurderet som alkoholiker i svær grad.
7. Pressen og interesserede borgere får ikke ret til indsigt i vurderinger, kommuner sender til det statslige evalueringsinstitut. Omkostninger ved en kommunes drift af en social

opgave bliver fx først vurderet internt til 20 mio. kr. pr. år, men senere omdefineres nogle omkostninger, så de ikke belaster regnskabet for denne opgave. De samlede omkostninger bliver derefter vurderet til 15 mio. kr. og denne vurdering sendes til evalueringsinstituttet.

8. Pressen og borgere, der interesserer sig for de økonomiske og organisatoriske forhold i forbindelse med en kommunesammenlægning, mister retten til indsigt i vurderinger og overvejelser, som de enkelte kommuner sender til sammenlægningsudvalget, der skal tage stilling til disse forhold.

Disse begrænsninger er ikke en nødvendig følge af kommunalreformen, og der er heller ikke andre gode grunde til at svække mulighederne for indsigt. Det er tværtimod vigtigt, at fastholde retten til indsigt. Det gælder både borgerens ret til indsigt i myndigheders behandling af hans egne sager og retten for enhver til indsigt i myndighedernes varetagelse af samfundsmæssige opgaver.

Jeg er medlem af Offentlighedskommissionen og af arbejdsgruppen, der står bag delrapporten fra Teknologirådets projekt om "Privatlivets fred i digital forvaltning". Jeg har læst Indenrigs- og Sundhedsministeriet notat af 31.marts 2005 om Teknologirådets delrapport og Justitsministeriets svar på spørgsmål 5 fra Folketingets Kommunaludvalg. For at undgå "pindehuggeri" vil jeg undlade at kommentere ministeriernes svar og i stedet bestræbe mig på at forklare, hvordan visse regler i de aktuelle lovforslag vil begrænse retten til aktindsigt.

Interne arbejdsdokumenter

Gældende regler om aktindsigt har undtagelser for interne arbejdsdokumenter i offentlighedsloven § 7 og forvaltningsloven § 12. Persondataloven § 32 stk.2 og miljøoplysningsloven § 2 stk.1 henviser til undtagelserne i offentlighedsloven og forvaltningsloven. Undtagelse for interne arbejdsdokumenter findes derimod ikke i loven om patienters retsstilling, der giver patienten ret til indsigt i patientjournaler.

Et dokument kan efter de gældende regler om interne dokumenter undtages, hvis det kun er beregnet til internt brug. Det kan ikke undtages, hvis det er modtaget fra en anden myndighed eller er videregivet til en anden myndighed. En kommune kan fx ikke bruge undtagelsen ved et dokument, den har modtaget fra en anden kommune eller en statslig myndighed.

Undtagelse for interne arbejdsdokumenter har til formål at beskytte den interne beslutningsproces. Disse undtagelser varetager ikke særlige beskyttelsesbehov på grund af oplysningernes karakter. Sådanne behov dækkes af andre undtagelser fx offentlighedsloven § 12 og 13. Undtagelser for interne arbejdsdokumenter er i praksis formentlig de hyppigst benyttede undtagelser fra aktindsigt.

Ekstraheringspligt

Undtagelserne for interne arbejdsdokumenter begrænses af den såkaldte ekstraheringspligt. Myndigheder har pligt til at give indsigt i oplysninger om "faktiske omstændigheder, der er af

væsentlig betydning for sagsforholdet". Denne definition af ekstraheringspligten findes i offentlighedsloven § 11 stk.1 og forvaltningsloven § 12 stk.2.

Ekstraheringspligten omfatter konkrete oplysninger om faktiske omstændigheder. Den omfatter ikke faglige vurderinger fx en lægekonsulents skøn over en patients restarbejdsevne, en socialrådgivers skøn over konsekvenserne af et handicap, en biologs vurdering af en forurenings konsekvenser, en skatterevisors skøn om kreativ bogføring i en virksomhed eller en økonomiforvaltnings vurdering af konsekvenser ved evt. besparelser.

Forbeholdet om "væsentlig betydning for sagsforholdet" betyder, at ekstraheringspligten ikke gælder alle konkrete oplysninger om faktiske omstændigheder. John Vogter forklarer: "Det forhold, at en oplysning på et tidspunkt nedfældes i et dokument, der indgår i sagen, må i nogle tilfælde tages som udtryk for, at oplysningen i hvert fald på dette tidspunkt ikke blev anset som betydningsløs. Imidlertid kan det senere vise sig, at oplysninger, der oprindeligt blev anset for at være af betydning, og som derfor blev noteret på sagens akter, på et senere stadium i sagsbehandlingen er betydningsløse. Omfanget af ekstraheringspligten kan derfor afhænge af, på hvilket tidspunkt begæring om aktindsigt fremsættes, jf. F.T. 1985/86, tillæg A, sp.225." ("Offentlighedsloven" med kommentarer af John Vogter, 3.udgave, side 211).

Ændringer som følge af kommunalreformen

Ved sammenlægning af kommuner bliver "det interne rum" nødvendigvis udvidet. Med større enheder får flere ansatte mulighed for at udveksle dokumenter uden ret for borgeren til indsigt. Set fra borgerens synspunkt kan det sammenlignes med at flytte fra en lille kommune til en større kommune i dag.

Kommunalreformen udvider også "det interne rum" ved at flytte amtslige opgaver til kommuner. Det betyder, at nogle dokumenter fx i sager om specialundervisning, bistand til handicappede og miljøsager, der hidtil er blevet udvekslet mellem kommune og amt, fremover kan holdes inden for den enkelte kommune. Tilsvarende udvidelse af "det interne rum" sker på skatteområdet ved etablering af en statslig enhedsforvaltning for skat og told.

Disse udvidelser af "de interne rum" hænger sammen med kommunalreformens ændringer i struktur og opgavefordeling. Det er vigtigt at have for øje, at der hermed faktisk sker begrænsninger i borgerens ret til aktindsigt, fordi undtagelserne for interne arbejdsdokumenter får større spillerum.

Borgere og virksomheder har fx hidtil haft ret til aktindsigt i sociale sager og miljøsager, når dokumenter i deres sager blev udvekslet mellem kommune og amt. Når opgaver samles i kommunerne vil undtagelsen for interne arbejdsdokumenter få større betydning. Borgere og virksomheder har hidtil haft ret til indsigt i deres skatte- og afgiftssager, når dokumenter blev udvekslet mellem kommunale skattemyndigheder, statslige skattemyndigheder og statslige toldmyndigheder. Når alle skatte- og afgiftsopgaver samles i en statslig enhedsforvaltning får undtagelserne for interne arbejdsdokumenter større betydning.

Ændringer der ikke er nødvendige følger af kommunalreformen

Kommentarerne i den resterende del af dette notat er rettet mod begrænsninger i retten til aktindsigt, der ikke er en nødvendig følge af kommunalreformen. Det vil være et

bemærkelsesværdigt signal, hvis Folketinget midt under Offentlighedskommissionens arbejde vedtager disse begrænsninger.

Ifølge lovforslaget om kommunale borgerservicecentre (L 72) § 3 skal undtagelsen om interne arbejdsdokumenter kunne bruges til at undtage, dokumenter der udveksles mellem borgerservicecentret og en anden myndighed, som centret udfører opgaver på vegne af. Desuden skal undtagelsen kunne bruges ved udveksling af dokumenter mellem centret og en anden myndighed, som varetager hver sin del af samme opgave (integreret sagsbehandlingsforløb). Sådanne udvidelser af ”det interne rum” uden for de nye myndighedsgrænser vil få stor praktisk betydning jf KL og regeringens intentioner om udviklingen af borgerservicecentre til centrale enheder for den borgerrelaterede forvaltning.

Skatteopgaver skal som udgangspunkt varetages i en ny statslig enhedsforvaltning jf forslaget til ny skatteforvaltningslov (L 110), Men en del skatteopgaver, der kræver særlig borgerkontakt, tænkes udlagt til de kommunale borgerservicecentre. Dokumenter i skattesager, der i dag udveksles mellem statslige og kommunale skattemyndigheder, kan ikke undtages som interne. Efter lovforslagene kan dokumenter i skattesager undtages fra borgerens aktindsigt, selvom de udveksles mellem den statslige skattemyndighed og borgerservicecentre. Ifølge forslaget til skatteforvaltningslov § 16 stk. 3 kan denne nye undtagelse fra aktindsigt bruges, selvom kommunen vælger ikke at oprette et borgerservicecenter.

Ifølge forslag til lov om forpligtende kommunale samarbejder (L 69) § 7 stk.5 kan undtagelsen om interne arbejdsdokumenter bruges, selvom sådanne dokumenter videregives til en anden kommune som led i et forpligtende samarbejde. Det gælder, uanset om opgaven skal løses i et borgerservicecenter eller ej.

Ifølge lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats (L 22) § 22 kan undtagelsen om interne arbejdsdokumenter bruges, selvom sådanne dokumenter udveksles mellem statslige myndigheder og kommuner, der bliver bemyndiget til at varetage den statslige beskæftigelsesindsats.

Ifølge forslag til lov om revision af den kommunale inddeling (L 68) § 40 kan undtagelserne for interne dokumenter bruges, selvom sådanne dokumenter videregives til et særligt sammenlægningsudvalg til brug for forberedelsen af en kommunal sammenlægning.

Ifølge forslag til lov om et evalueringsinstitut for kommuner m.v. (L 76) § 12 stk.5 kan undtagelsen for interne arbejdsdokumenter bruges, selvom sådanne dokumenter videregives til det nye statslige evalueringsinstitut.

I de oven for nævnte forslag bliver ”det interne rum” udvidet med den virkning, at undtagelsen for interne arbejdsdokumenter kan bruges, selvom dokumenterne udveksles mellem nye (større) myndigheder. Forslagene er markante brud på hidtidige principper.

Samarbejde mellem myndigheder kendes også i dag. Der har i de senere år være stigende brug af samarbejde mellem kommuner. Samarbejde kendes også i forpligtende former fx ved kommunale fællesskaber. Efter de gældende regler giver samarbejde mellem myndigheder ikke mulighed for at undtage udvekslede dokumenter som interne. Dokumenter, der fx udveksles mellem kommuner som led i et forpligtende samarbejde om et kommunalt fællesskab eller mellem det kommunale fællesskab og de deltagende kommuner, kan ikke undtages som interne.

Udover de nævnte forslag vedrørende interne arbejdsdokumenter indeholder forslag til lov om visse proceduremæssige spørgsmål (L 67) § 15 et bemærkelsesværdigt forslag. Det betyder, at forvaltningslovens bestemmelser om aktindsigt for parter sættes ud i kraft i forbindelse med bl.a. overførsel af ansatte i forbindelse med kommunalreformen

Afrunding

Kommunalreformen fører til større enheder og vil derfor nødvendigvis udvide de interne rum. Dermed får undtagelserne for interne arbejdsdokumenter større spillerum. De foreslåede begrænsninger betyder, at der også sker væsentlige begrænsninger i retten til aktindsigt, selvom dokumenter udveksles mellem nye (og større) myndigheder.

Ekstraheringspligten sikrer borgerne ret til indsigt i de konkrete oplysninger om faktiske forhold, som myndigheden lægger vægt på. Den sikrer ikke ret til indsigt i konkrete faktuelle oplysninger, som myndighederne ikke har tillagt vægt. Den sikrer heller ikke ret til indsigt i interne faglige vurderinger. Det betyder, at forslagene vil begrænse retten til indsigt i væsentlig grad jf. eksemplerne, der blev nævnt i indledningen til dette notat.

Forslagene til nye begrænsninger i retten til aktindsigt vil forringe den enkelte borgers ret til indsigt i egne sager fx skattesager og den enkelte ansattes ret til indsigt i sagen om hans egen fremtidige arbejdsmæssige placering.

Begrænsninger vil også svække den almindelige offentlighed. De udvidede undtagelser for interne dokumenter omfatter også oplysninger om fx økonomi, miljø og organisatoriske forhold. Dermed sker markante forringelser af mulighederne for demokratisk medborgerskab herunder pressens muligheder for at formidle viden om væsentlige samfundsmæssige forhold.